

REFORZAR LA COOPERACIÓN NORTEAMERICANA MEDIANTE EL TLCAN

John M. Weekes

Han transcurrido veinte años desde que Canadá, México y Estados Unidos lanzaron el histórico proyecto para desarrollar la mayor área de libre comercio del mundo. Vale la pena revisar cómo está funcionando el TLCAN, para considerar si ha estado a la altura de su potencial, y plantear lo que podría hacerse por medio del comercio para mejorar las perspectivas económicas de los ciudadanos de América del Norte.

El TLCAN derribó las barreras a la inversión y al comercio de bienes y servicios entre los tres países que lo firmaron y sigue siendo el custodio de ese logro. Sin duda, los arquitectos del TLCAN reconocieron que las relaciones modernas de negocios implicaban mucho más que simplemente enviar bienes de un país a otro. Por consiguiente, crearon el primer acuerdo comercial verdaderamente moderno que incorporaba disposiciones que trataban un abanico de cuestiones relevantes para la gestión de negocios internacionales. Hay quienes en América del Norte siguen quejándose del TLCAN y cuestionando su valor, mas, pesar de esta controversia política, el tratado sigue siendo el modelo básico a partir del cual se han creado todos los acuerdos comerciales importantes de los últimos veinte años.

Por supuesto, las empresas están aprovechando bien las oportunidades que éste creó. En el mundo actual de las cadenas de suministro globales, es imperativo que en América del Norte garanticemos que nuestros negocios y empresarios puedan trabajar en equipo para competir de manera eficaz en un mercado global cada vez más exigente. Si nos dedicamos a encontrar la forma de hacer más competitivas las empresas norteamericanas en el mundo, podemos apoyar semejante esfuerzo. Entraré en estos temas con mayor detalle, pero primero citaré algunas estadísticas,¹ sobre todo desde una perspectiva canadiense, que sirvan para ilustrar la contribución que el TLCAN está haciendo a la prosperidad norteamericana.

- El total de los flujos comerciales entre los tres socios del TLCAN alcanzó los 942 300 millones de dólares en 2008, aunque cayó bruscamente durante la

¹ Las siguientes estadísticas se extrajeron de tres fuentes: el sitio web de la Embajada de Canadá en Washington, <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/commerce_can/index.aspx?lang=eng&menu_id=45>; "Mexico-Canada Trade and Investment from Canada in Mexico", información sobre el comercio que cada mes divulga la Oficina del TLCAN de México en Canadá; declaraciones de José Luis Paz, jefe de la Oficina Comercial y del TLCAN de México en Washington, hechas en la Universidad de St. Thomas, 19 de abril de 2011.

- gran recesión, volvió a crecer en 2010 en un 25.6 por ciento para recuperarse hasta los 878 200 millones. Desde 1993 este flujo comercial se ha triplicado.
- En un par de años es probable que este flujo supere el billón de dólares anual.
 - La relación económica Canadá-Estados Unidos es, por mucho, la mayor del mundo. El comercio entre Canadá y Estados Unidos supera el de cualquier otra relación comercial bilateral. El comercio de bienes y servicios entre los dos países ascendió a 645 000 millones de dólares en 2010: más de 1 700 millones al día. Las dos economías se han vuelto tan integradas, tan perfectas, que incontables firmas han desarrollado cadenas de valor de producción interna que operan en ambos lados de la frontera.
 - Canadá es el mayor proveedor de energía de Estados Unidos. De hecho, exporta más petróleo a Estados Unidos que Arabia Saudita y Kuwait juntos. Canadá es también uno de los principales proveedores de uranio para los reactores nucleares estadounidenses, y el gas natural y la electricidad canadienses son esenciales para la seguridad energética de Estados Unidos.
 - Pero lo que a menudo no se entiende o se aprecia es que Canadá es también un enorme mercado para las exportaciones de Estados Unidos; de hecho, es el mayor mercado para las exportaciones estadounidenses. Por ejemplo, Estados Unidos vende más a Canadá de lo que vende a Inglaterra, Alemania, Japón y China juntos. El mercado canadiense para las exportaciones estadounidenses es mayor que el de la Unión Europea en conjunto.
 - Pueden también citarse estadísticas muy impresionantes para demostrar la importancia del comercio entre México y Estados Unidos. El comercio bilateral entre estos dos países ha aumentado cinco veces bajo el TLCAN, alcanzando un récord de casi cuatrocientos millones de dólares en 2010. Ciertamente, México es el segundo mercado de exportación más grande de Estados Unidos y su tercer mayor socio comercial. El valor agregado estadounidense de las exportaciones de productos manufacturados mexicanos está en el orden de un gigantesco 35 por ciento.
 - Entre 1993 y 2010, el comercio total entre México y Canadá creció más de seis veces; lo que representa un índice de crecimiento anual promedio de un 12.5 por ciento.
 - En 2010, México fue el tercer socio comercial más grande de Canadá; el tercer mayor proveedor de Canadá y su quinto mercado más grande.
 - En 2010, las inversiones extranjeras directas acumuladas de Canadá en México alcanzaron los 9 600 millones de dólares, convirtiendo a Canadá en el cuarto mayor inversionista en México.

Es difícil entender por qué el TLCAN sigue teniendo mala popularidad en muchos ámbitos cuando ha aportado claramente beneficios tan importantes. ¿Cómo concuerda la situación actual con las expectativas canadienses de hace veinte años?

El enfoque canadiense hacia la negociación del TLCAN estuvo condicionado, en gran medida, por nuestra experiencia en negociar el acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos. Esa negociación se fundamentó en la creencia de que la

economía canadiense se beneficiaría de una integración más estrecha con la de Estados Unidos, especialmente si el acceso canadiense al mercado estadounidense podía tener mayores garantías, mayor seguridad. El gobierno del primer ministro Brian Mulroney promocionó la importancia del tratado para Canadá. A ello siguió un gran debate nacional sobre el tratado, que alcanzó su clímax en las elecciones canadienses de 1988, en las que el tratado se convirtió en el tema predominante. Las emociones se intensificaron en ambos lados.

Al final, los canadienses otorgaron a Mulroney una segunda mayoría gubernamental consecutiva, aprobando de ese modo el tratado. Cuando el gobierno canadiense por fin decidió unirse a Estados Unidos y México para crear un área de libre comercio norteamericana, se tomó la decisión de articular con prudencia los objetivos de Canadá. El gobierno quería asegurarse de que el TLCAN no ponía en riesgo los logros del tratado de libre comercio original. Se hizo un esfuerzo consciente por definir objetivos realistas y evitar exagerar lo que serían los beneficios o consecuencias del acuerdo negociado. Por supuesto, Canadá ya contaba con un área de libre comercio con Estados Unidos. La relación de Canadá con México era mínima en comparación, de modo que estaba claro que el impacto no sería grande, al menos en un futuro inmediato.

Los tres principales objetivos que fueron articulados por el gobierno eran fáciles de entender y ayudaron a mantener el debate sobre el TLCAN a un nivel de decibeles más bajo que en Estados Unidos:

1. Obtener libre acceso al mercado mexicano y en igualdad de condiciones que las disfrutadas por los estadounidenses.
2. Mejorar las disposiciones del tratado de libre comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos y proteger los logros de dicho tratado.
3. Garantizar que Canadá siga siendo un lugar atractivo para los inversionistas.

Evidentemente, estos tres objetivos se han cumplido. Y de hecho, las estadísticas anteriores muestran que el TLCAN ha aportado beneficios reales a Canadá. Ha proporcionado un marco en el cual la relación económica de Canadá con Estados Unidos ha seguido prosperando. Y lo que es más importante, el TLCAN también ha propiciado que México y Canadá cultiven una importante relación. Los canadienses y los mexicanos rara vez pensaban unos en otros antes del TLCAN. Hoy en día, México es el tercer socio comercial más grande de Canadá. La decisión de Canadá de unirse a Estados Unidos y México en la negociación del TLCAN, y la decisión por parte de México y Estados Unidos de aceptar a Canadá como socio en lo que era inicialmente un proyecto bilateral, estimuló la imaginación de los canadienses sobre el potencial de México como socio económico. También estimuló intercambios en otros campos, como la cultura y la educación. Siguiendo muy de cerca la decisión de Canadá de unirse a la Organización de Estados Americanos, en 1990, la experiencia del TLCAN también contribuyó a que Canadá tuviera una participación más amplia en América Latina. En un sentido muy real, Canadá reconocía por primera vez su identidad hemisférica.

Ahora pasaré a examinar el TLCAN hoy en día y a considerar su futuro. El TLCAN es, cuando menos, tan relevante en la actualidad como lo era cuando se negoció hace veinte años, y tal vez más. La opinión negativa del TLCAN en ciertos ámbitos es un desafío al que nos enfrentamos, pero no altera la importancia de este acuerdo para los tres países norteamericanos.

El TLCAN sigue sirviendo como el acuerdo básico que ha facilitado la creciente integración económica de nuestras tres economías. Sin embargo, en mi opinión, los socios del TLCAN no han aprovechado plenamente los factores dinámicos del acuerdo que le habrían permitido mejorarlo con el tiempo y mantenerse al ritmo de las cambiantes circunstancias económicas. Necesitamos reflexionar con detenimiento sobre el papel de América del Norte en una desafiante economía global y sobre sus implicaciones para nuestra prosperidad en esta región; necesitamos reforzar la función del TLCAN como factor para hacer más competitivas nuestras empresas.

Cuando se negoció, el TLCAN era un acuerdo comercial de vanguardia que incorporaba todo el abanico de cuestiones importantes para las empresas en 1991: comercio de bienes, comercio de servicios, inversión, protección de la propiedad intelectual, adquisiciones gubernamentales y una variedad de barreras normativas que afectan al comercio. El TLCAN contiene disposiciones que fueron diseñadas para permitirle evolucionar y responder a nuevos desafíos. Mediante el tratado, se establecieron más de treinta comités y grupos de trabajo con programas diseñados para ampliar y fortalecer el TLCAN.

Por supuesto, debería recordarse que antes de que el presidente Clinton enviara el TLCAN al Congreso para su aprobación, se negociaron también acuerdos secundarios sobre cooperación ambiental y mano de obra. Creo que estos acuerdos han desempeñado un papel muy útil a la hora de promover una mayor colaboración en estos dos aspectos, pero no le restan méritos al tratado.

Una de las razones de que los socios del TLCAN no hayan hecho pleno uso de las oportunidades para reforzar el tratado se deriva de la controversia en torno a su implementación en Estados Unidos y Canadá. Ninguno de los dos gobiernos tenía un interés político en atraer mayor atención hacia éste por medio de un intenso programa de trabajo. Tanto en Estados Unidos como en Canadá entraron en escena nuevos gobiernos durante la conclusión e implementación del TLCAN. La administración de Clinton reconoció la importancia y el valor del TLCAN, pero nunca compartió el entusiasmo por el proyecto que la administración de George H.W. Bush aportó a la negociación original. Esta realidad afectó los esfuerzos para profundizarlo al ampliar su cobertura geográfica. En Canadá, el gobierno del primer ministro Chrétien puso en vigor el TLCAN, pero se mostró renuente a considerar ir más allá del tratado en la profundización de las relaciones económicas con Estados Unidos y México. Sin embargo, sí apoyó con entusiasmo la idea de incluir a Chile en el TLCAN e inició un ambicioso programa de negociación de acuerdos de libre comercio con otros socios.

En el periodo transcurrido desde 1991, la forma en que se hacen los negocios ha cambiado radicalmente. La subcontratación global de insumos se ha convertido en la forma principal en que las empresas más grandes organizan su producción. La producción de bienes y servicios se ha convertido en una actividad internacional

que implica el intercambio de diversos insumos entre muchos países. Los productos sofisticados ya no se elaboran por completo en un país y se envían a otro. La propia producción se ha internacionalizado. Y en este ambiente global cada vez más competitivo, las corporaciones están tratando de aumentar su competitividad buscando formas de reducir el costo de sus insumos.

El impacto de este avance se ha visto reforzado por el espectacular auge de las nuevas potencias económicas, particularmente en Asia, pero también en otras partes. BRIC se ha convertido en un nuevo sustantivo en el lenguaje de la globalización: Brasil, Rusia, India y China constituyen un nuevo y rotundo desafío al predominio económico estadounidense, que había constituido un hecho de la vida económica desde la segunda guerra mundial. Por supuesto, la integración económica de gran parte de Europa ha desafiado también el orden establecido.

Estos cambios no se produjeron de la noche a la mañana. Cuando se estaba negociando el TLCAN, ya se reconocía que, con el fin de ser relevante para los negocios, un acuerdo comercial tenía que cubrir más que simplemente el comercio de bienes. Sin embargo, en 1991, los dirigentes políticos no habían percibido hasta qué punto tan fundamental cambiaría la organización de la producción. Afortunadamente, el TLCAN es lo bastante amplio para cubrir la mayoría de las cuestiones a considerarse conforme nuestros tres países responden a los desafíos planteados por estos sucesos económicos.

Por último, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos ha afectado también el funcionamiento del TLCAN. Eran necesarias respuestas rotundas al ataque. Desgraciadamente, los esfuerzos por responder a la amenaza terrorista haciendo más seguras las fronteras dificultaron también el comercio, y al ocurrir esto se hizo más costosa la producción en América del Norte que empleaba el nuevo modelo de cadena de suministro. Estos acontecimientos han tenido un costo para la competitividad de la producción localizada en nuestra región; han afectado los esfuerzos por desarrollar las virtudes competitivas naturales de los tres países norteamericanos. El resultado ha sido una disminución de las perspectivas económicas para Estados Unidos y sus dos vecinos, a medida que las empresas ubicadas en América del Norte han trasladado su producción a otras partes del orbe donde pueden obtener insumos de calidad de forma más barata. La seguridad ha prevalecido sobre el comercio y la prosperidad.

Por supuesto que proporcionar seguridad frente a un ataque tiene que ser la máxima prioridad de cualquier gobierno. Sin embargo, a la hora de diseñar cómo proporcionar tal seguridad parece lógico minimizar cualquier daño económico colateral. Han habido varias iniciativas desde el 11 de septiembre para intentar reducir el impacto de la seguridad sobre el flujo legítimo de bienes y servicios. Un ejemplo notable fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad, emprendida en 2005 por los presidentes de Estados Unidos y México y el primer ministro de Canadá. Esta iniciativa era audaz en su diseño, pero no atrajo la suficiente energía política para lograr su propósito. Por lo menos en Canadá, el fracaso de esta iniciativa puso en duda si estos problemas podían abordarse mejor de forma bilateral, en lugar de trilateralmente. En fecha más reciente, en febrero de 2011, el presidente Obama y el primer

ministro Harper hicieron una declaración conjunta en la Casa Blanca: emprendieron un esfuerzo por diseñar un nuevo enfoque sobre seguridad fronteriza examinando cómo construir un perímetro de seguridad en torno a los dos países. Al mismo tiempo, establecieron un nuevo Consejo de Cooperación Normativa que se dedicara a reducir las barreras normativas entre Canadá y Estados Unidos. Estas iniciativas son bienvenidas y podrían ciertamente dar fruto. Merecen el apoyo pleno y activo de todos aquellos con interés en aumentar la prosperidad de América del Norte. Pero no deberíamos perder de vista el hecho de que en la dinámica del TLCAN, México forma parte del proceso de integración económica norteamericana; el objetivo primordial debería ser encontrar soluciones que contribuyan a una cooperación más amplia entre los tres países y al aumento de la prosperidad que la acompaña.

A este respecto, cito una presentación² realizada por José Luis Paz —jefe de la Oficina Comercial y del TLCAN de México en Estados Unidos—, en la que se refería a cómo Canadá y México están “compitiendo por la atención de Estados Unidos”:

Nuestros esfuerzos por promover la integración regional se vieron obstaculizados aun más por las políticas de nuestros países que buscaban “bilateralizar” nuestra agenda comercial. Todos somos culpables. En los últimos años, México y Canadá emprendieron una carrera para desarrollar agendas bilaterales con Estados Unidos en lugar de trabajar conjuntamente para fortalecer un marco regional.

[...]

Nos comportamos como adolescentes compitiendo por la atención de la muchacha bonita. Por consiguiente, ninguno de nuestros países ha realizado avances significativos. Las circunstancias actuales dictan que colaboremos y trabajemos hombro con hombro para competir satisfactoriamente en este nuevo orden económico.

[...]

Desde que el presidente Obama asumió su cargo, México ha trazado una agenda sobre competitividad norteamericana centrada en tres pilares: cooperación normativa, una Frontera del Siglo XXI e innovación y protección de la propiedad intelectual.

Paz reconoció enseguida que se habían registrado avances en los tres frentes. Estos esfuerzos por parte de México son muy similares a los emprendidos por Canadá.

Por supuesto, tanto Canadá como México tienen que vigilar sus propios intereses. Cada uno de los países tendrá que adoptar iniciativas favorables para los intereses que considere vitales con Estados Unidos. Sin embargo, hay que cuidarse de no tener intenciones contradictorias. A la hora de responder a estos enfoques bilaterales, Estados Unidos los abordará con base en su propio beneficio. Sería recomendable que Canadá y México sostuvieran regularmente reuniones bilaterales para intercambiar opiniones sobre la gestión de sus relaciones con Estados Unidos en un contexto norteamericano. Durante las negociaciones del TLCAN hubo frecuentes reuniones entre los principales negociadores mexicanos y canadienses, las cuales resultaron de suma utilidad para que cada uno tuviera una idea más clara acerca de la posición del otro y, por consiguiente, entendiéramos mejor la dinámica de la negociación. Además,

² Declaraciones de José Luis Paz hechas en la Universidad de St. Thomas, 19 de abril de 2011.

ayudó a entender dónde compartíamos intereses comunes y, lo que es igualmente importante, dónde no. Tales reuniones servirían hoy en día para un propósito similar y podrían ayudar a los tres países en su búsqueda de soluciones para los desafíos actuales.

Desgraciadamente, el “ensanchamiento de la frontera” durante la última década ha hecho más costoso hacer negocios en América del Norte y ha deshecho gran parte de lo que el TLCAN trató de lograr. Tenemos que examinar urgentemente cómo podemos rejuvenecer el proyecto del TLCAN. Parte de ese proceso tiene que ser un reconocimiento político de que el TLCAN es beneficioso y que una cooperación económica más estrecha entre nuestros tres países nos vuelve para ser competitivos en el mundo actual. Necesitamos recuperar la dinámica aplicada en el TLCAN hace veinte años. Necesitamos ser más entusiastas acerca del TLCAN y divulgar sus logros.

Sin un esfuerzo por parte de los tres gobiernos los beneficios de nuestra alianza se reducirían. Vale la pena señalar algunos acontecimientos recientes en el comercio entre Canadá y Estados Unidos. La participación estadounidense en el total del comercio canadiense cayó a un 62.5 por ciento en 2010. Ese porcentaje fue de un 63 por ciento en 2009 y un 76.3 por ciento en 2000. Por el lado de las importaciones, el porcentaje estadounidense cayó a un 50.4 por ciento en el último año, la cifra más baja desde antes de la negociación del tratado de libre comercio bilateral original. Por el contrario, el total del comercio canadiense con China se ha triplicado durante la última década y en la actualidad representa un 7.2 por ciento del comercio canadiense.

Necesitamos urgentemente un renovado sentido de alianza que nos ayude a mejorar el funcionamiento de la economía norteamericana. Nos queda mucho trabajo por hacer para superar muchos años de negligencia. A la hora de trazar el camino a seguir, tenemos que tomar en cuenta plenamente las cadenas de suministro globales que son cruciales para las operaciones de negocios modernas. Debemos ser particularmente activos al asegurarnos de erradicar todos los impedimentos innecesarios para permitir que las empresas de América del Norte participen plenamente como proveedoras en toda la región. Sigue habiendo muchas barreras e impedimentos normativos al comercio dentro de nuestra área de libre comercio. Por desgracia, muchas de estas barreras no dejan de tener partidarios nacionales. Tenemos que dejar de entrar en el juego de la competencia global con una mano escondida en la espalda. Los beneficiarios de un esfuerzo satisfactorio por reforzar la cooperación en América del Norte serán los pueblos de Estados Unidos, México y Canadá. Los beneficiarios de nuestra pasividad serán nuestros competidores en Asia y Europa. La elección está en nuestras manos.